

Section 3

Financial Law, Tax Law, Budget Law

UDC 347.73

LEGAL REGULATION OF FINANCIAL INTERESTS OF THE MEMBERS
OF BUDGET PROCESS IN UKRAINE

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Getmanets O.P.,
Doctor of jurisprudence, Professor
Kharkiv National University of Internal Affairs

Гетманець О.П.,
доктор юридичних наук, професор
Харківський нац.університет внутр. справ

Abstract

The author of the article analyzes financial interests of the members of the budget process and considers their significance in forming budget legal relations. The points of view of scholars on the legal nature of public financial interests have been analyzed. The principles of the implementation of public financial interests of the members of the budget process in the current period of the development of financial system of Ukraine have been studied.

Key-words: budget, financial interest, the public financial interest, budget process, member of the budget process, principles of the budgetary law.

Анотація

Стаття присвячена аналізу фінансових інтересів учасників бюджетного процесу і розгляду їх значення для формування бюджетних правовідносин. Проаналізовані погляди вчених на правову природу публічних фінансових інтересів. Розглянуті принципи реалізації публічних фінансових інтересів учасників бюджетного процесу в сучасний період розвитку фінансової системи України.

Ключові слова: бюджет, фінансовий інтерес, публічний фінансовий інтерес, бюджетний процес, учасник бюджетного процесу, принципи бюджетного права

Вступ. В сучасний період реформування бюджетних відносин в Україні важливого значення набувають умови, що визначають правові засади реалізації фінансових цінностей народу та держави, необхідні для забезпечення прогресивного розвитку економіки України та добробуту її громадян. Практика бюджетного регулювання, що склалася у минулі роки свідчить, що соціальні стандарти громадян, які забезпечують рівень життя, і встановлюються щорічним бюджетним законом коректуються у бік зменшення. У Законі України «Про Державний бюджет на 2016 рік» встановлено прожитковий мінімум на одну працездатну особу в розрахунку на місяць: з 1 січня 2016 року - 1378 гривень, з 1 травня - 1450 гривень, з 1 грудня - 1550 гривень, і саме такі розміри мінімальної заробітної плати (ст. 7 і ст. 8) [1]. Враховуючи, що офіційний прогноз зростання інфляції, яку заклав Кабінет Міністрів України у Державний бюджет на 2016 рік складає 12%, і дефіцит ВВП закладено у розмірі 3,7%, то визначені соціальні показники погіршують рівень доходів працездатних осіб і порушують конституційні права громадян на задоволення фінансових

інтересів за рахунок бюджетних коштів.

В офіційних документах вказується, що існуюча в Україні фінансова система, як і її правове забезпечення не можуть бути визнані ефективними [2]. Розбалансування бюджетних показників свідчить про необхідність удосконалення правового регулювання розподілу фінансових ресурсів з метою забезпечення бюджетних інтересів учасників бюджетного процесу. Отже проблема правового регулювання відносин з забезпечення інтересів учасників бюджетного процесу постає вкрай актуальною.

З метою захисту фінансових інтересів держави і посилення контролю за витрачанням державних коштів Верховна Рада України приймає закон, в якому визначаються правові і економічні засади створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель [3]. Отже законодавець визначає важливість справедливого розподілу державних коштів у сфері закупівель, проте не враховує всі напрями оптимального задоволення фінансових інтересів держави та інших суб'єктів фінансових правовідносин.

«Публічний фінансовий інтерес», як категорія фі-

нансового права досліджувався у працях Д.О. Гетманцева і визначався як вирішальний в процесі формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів [4]. В наукових дослідженнях зазначається, для розв'язання проблеми задоволення державних фінансових інтересів, або фінансових інтересів інших учасників бюджетного процесу, потрібно визначення державного інтересу як соціально-філософської категорії [5].

У наукових працях ставиться завдання щодо розгляду комплексу правових норм різних галузей вітчизняного законодавства, які стосуються адміністративного порядку захисту прав і законних інтересів суб'єктів фінансових відносин, зокрема в оподаткуванні при формуванні бюджетів в Україні [6].

Фінансові інтереси держави та органів місцевого самоврядування тісно пов'язані з бюджетним процесом, тобто утворенням, розглядом, затвердженням, використанням та контролем фондів коштів державного та місцевих бюджетів, які завжди мають правову форму. З'ясування фінансових інтересів, як відмічає академік Л.К.Воронова, є дуже важливим моментом для відмежування фінансового права від інших галузей права. «Наявність публічного фінансового інтересу і дає можливість чітко відокремити межу регулювання відносин, які мають грошовий характер, нормами фінансового права» [7, с. 12]. Публічна природа фінансових правовідносин обумовлює зміст фінансової системи країни, до якої належить і такий важливий інститут, як бюджет.

Сукупність нормативно-правових актів, які регулюють відносини між учасниками бюджетного процесу і захищають їх публічні інтереси, створюють правові умови для впорядкованого існування та ефективного функціонування бюджетних відносин. Проте, як слушно зазначає О.А. Музика-Стефанчук, публічний інтерес у бюджетному праві (правовідносинах) – це явище об'єктивно існуюче, яке не залежить від волі органів публічної влади та ухвалених ними загальнообов'язкових нормативно-правових актів. Такі акти лише опосередковують існування публічного інтересу, але їхня відсутність не виключає подальше існування публічного інтересу [8, с. 340]. З цих позицій потребують дослідження правові умови забезпечення фінансових інтересів учасників бюджетного процесу, значення яких є важливим для діяльності розпорядників бюджетних коштів в процесі складання, розподілу та використання бюджетних фондів.

Метою статті є аналіз сутності фінансових інтересів учасників бюджетного процесу в сучасних умовах економічного та політичного розвитку країни і визначення особливостей правового регулювання бюджетних відносин, націлених на задоволення потреб держави, органів місцевого самоврядування, всіх бюджетних споживачів.

Виклад основного матеріалу. В сучасній науковій літературі фінансові інтереси держави або інших учасників бюджетного процесу є предметом дослідження в межах розгляду інших проблем фінансо-

вого права, оскільки реалізація державних інтересів пов'язана з публічно-правовим регулюванням фінансових відносин [9, с.116]. Однак, при визначеності важливості публічно-правового регулювання фінансових відносин з врахуванням фінансових інтересів всіх суб'єктів цих відносин, питання задоволення цих інтересів в бюджетному процесі залишається не вирішеним.

При дослідженні публічної природи фінансової діяльності держави А. А. Нечай визначає, що публічний інтерес включає не тільки виключно «державні інтереси», носієм яких є держава в особі відповідних державних органів влади, а і інші види інтересів, а само: суспільний, а також територіальний публічний інтерес, носієм якого є органи місцевого самоврядування [10, с. 57]. Таким чином задоволення фінансових інтересів держави, органів місцевого самоврядування або інших споживачів пов'язано з формуванням, розподілом та використанням публічних фондів коштів, які визначаються у бюджетах, що складають бюджетну систему України.

У багатьох державах бюджет є єдиним фінансовим планом всього державного господарства [11, с. 55]. В Україні бюджет – це план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (п. 1 ст. 1 Бюджетного кодексу України). Бюджет має правову форму, тобто нормативно-правовий акт про бюджет розглядається та затверджується відповідними представницькими органами державної або місцевої влади у встановлені законом процедури і строки. Конституція України (ст. 96) встановлює, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня до 31 грудня, а за особливих обставин і на інший період. Прийняття будь-якого закону здійснюється в юридичній процесуальній формі. Проте бюджетний процес, на відміну від процедурної форми прийняття будь-якого закону, – це унікальний, специфічний процес, який постійно відтворюється і забезпечує укладання, розгляд, затвердження, виконання щорічного бюджетного закону та розгляд і затвердження звіту про його виконання. Бюджет постійно рухається, зупинити його неможливо, що підкреслюється самим терміном «процес» (procession – рухання, pro-credo – проходження). Отже щорічне відтворення бюджетного процесу є засобом задоволення фінансових інтересів його учасників.

У філософському значенні інтерес розглядається як пай, частка чогось, притягнення до участі в якійсь діяльності, цінності і значності речі, що відповідно до цього займають наші думки і почуття [12, с. 183]. Теоретик права П. Рабінович обґрунтовує, що більшість інтересів, які, здавалось би, є суто індивідуальними («приватними»), водночас є і соціальними, як за історичними передумовами їхнього формування, так і за засобами, інструментарієм їх задоволення, а сам про-

цес реалізації (та й, до речі, захисту) «приватних» інтересів зачіпає, так чи інакше, й інтереси, потреби інших учасників соціального життя, а отже є, зазвичай, процесом соціальним - «публічним» [13]. Також вчені наполягають на тому, що без активної участі держави неможливе фінансове забезпечення публічного інтересу (потреб). Вказується, що публічний інтерес виступає вихідним елементом, який спонукає державу скерувати частину фінансових ресурсів на задоволення суспільних потреб, що забезпечується застосуванням імперативного методу правового регулювання [14, с. 44].

З врахуванням цих думок можливо стверджувати, що фінансові інтереси учасників бюджетного процесу мають взаємопов'язаний характер і потребують планування бюджетних фондів, враховуючи регіональну (територіальну) кількість бюджетних споживачів і можливість реального розподілу публічних фінансових ресурсів під контролем держави та інших учасників бюджетного процесу.

Правові норми, які регламентують бюджетний процес, визначають правила і порядок застосування норм бюджетного права. В них регламентовано весь цикл існування бюджетних фондів – від моменту складання бюджетного плану до моменту затвердження звіту про його виконання, а також порядок і послідовність дій різних суб'єктів – учасників цих правовідносин на різних стадіях бюджетного процесу. Дотримання норм бюджетного права є гарантією правильності й своєчасності формування бюджетних фондів коштів, їх використання, розробки оптимального бюджету на наступний рік і, як наслідок, стабільного утримання і розвитку бюджетної сфери. Отже фінансові інтереси учасників бюджетного процесу реалізуються на підставі норм бюджетного права, як наслідок планування та виконання відповідних бюджетів, як публічних фондів грошових коштів.

Таким чином, фінансові інтереси учасників бюджетного процесу завжди мають публічний характер і конкретизуються у сукупності дій учасників бюджетного процесу відповідно до їх повноважень, встановлених бюджетним законодавством. У бюджетному процесі формування бюджетів та їх правове затвердження є засобом визначення фінансових інтересів відповідних суб'єктів, а реалізація, тобто задоволення - пов'язане зі стадією виконання бюджетів. В процесі виконання бюджетів визначені потреби бюджетних споживачів повинні бути профінансовані у відповідний термін і визначеному обсязі, проте саме на цій стадії відбувається затримка фінансування або недофінансування визначених видатків.

У сучасних умовах реформування бюджетних правовідносин правове регулювання фінансових інтересів учасників бюджетного процесу як інституту бюджетного права характеризується наступними рисами:

- питома вага бюджетної системи як засобу формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів у складі фінансової системи держави

постійно зростає і втілюється в щорічній роботі над проектом Закону про Державний бюджет або рішення про місцевий бюджет, їх прийнятті та виконанні, як це встановлює Конституція України;

- реформування й оновлення норм Бюджетного кодексу України внесло необхідні актуальні зміни до правового регулювання бюджетної галузі, встановлення відповідальності та заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства (глава 18 Бюджетного кодексу України), зокрема введення до бюджетного права нових понять, таких як «бюджетне правопорушення», їх види та види відповідальності за їх скоєння;

- обґрунтування в сучасних наукових дослідженнях та практики управління необхідності реформи адміністративного устрою України з метою удосконалення розподілу публічних фінансових ресурсів шляхом забезпечення видатків бюджетів відповідними обсягами фінансових ресурсів;

- регенерація бюджетних прав суб'єктів бюджетних правовідносин та розширення самостійності учасників бюджетного процесу, зокрема органів місцевого самоврядування, в укладанні, прийнятті, виконанні місцевих бюджетів, звітності, контролі та відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

- вдосконалення міжбюджетних відносин з метою фінансування програм і заходів , передбачених відповідним бюджетом.

Ці особливі риси підвищують значення бюджетного права, розширюють правові відносини в бюджетній діяльності та окреслюють межі взаємопов'язаних відносин, які визначають нові правові категорії, до яких належить і фінансовий інтерес учасників бюджетного процесу. У сучасних об'єктивних умовах розвитку правового регулювання бюджетної сфери вкрай важливо для побудови норм бюджетного права закладати фінансові (бюджетні) інтереси конкретних бюджетних споживачів.

Економічні та політичні зміни в суспільстві зумовили зміни в бюджетному процесі й у свідомості бюджетних установ. Наприклад, бюджетні установи, які традиційно існували тільки за рахунок бюджетних коштів, отримали право на господарську діяльність, що породжує нові фінансові інтереси в бюджетному процесі. Продовжується реформування бюджетної системи України за новими принципами, які встановлені ст. 7 Бюджетного кодексу України, отримали правову самостійність та незалежність місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, що в сучасних умовах господарювання свідчить про перетворення бюджетних інтересів. Склад бюджетного законодавства та бюджетна процедура також трансформувалися відповідно до реалій сучасної системи господарювання з врахуванням нових політичних та економічних умов життя.

З метою врахування бюджетних інтересів і забезпечення їх повноти, недоторканності і захисту важливе значення набувають правові засади побудови бюджетів та бюджетної системи держави. Принципи

побудови бюджетної системи України встановлюються ст. 7 Бюджетного кодексу України. Окремі з цих принципів складають підстави для побудови бюджету, як нормативно-правового акту з врахуванням забезпечення та захисту бюджетних інтересів учасників бюджетного процесу. Такі принципи, як збалансованість, самостійність, субсидіарність та цільове використання бюджетних коштів, належать до принципів організації бюджетного процесу і впливають на реалізацію фінансових інтересів учасників бюджетного процесу.

Принцип цільового використання бюджетних коштів найважливіший з усіх для організації бюджетного процесу, тому що передбачає використання бюджетних коштів розпорядником та одержувачем винятково у відповідності до бюджетного призначення. Такий підхід дозволяє проконтролювати витрачання бюджетних коштів, визначити відповідальних за цільове використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу та міру відповідальності кожного учасника бюджетного процесу за нецільове використання бюджетних коштів. Проте цільове використання бюджетних коштів слід розглядати як одне із завдань бюджетної діяльності, предмет правового регулювання. Це ж стосується і принципу збалансованості, оскільки він визначає, що повноваження на здійснення витрат з бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період, що теж є підставою організації бюджетного процесу.

Принципи самостійності та субсидіарності закладають підґрунтя для організації міжбюджетних відносин і мають важливе значення для встановлення рівноправних бюджетних відносин, а значить вони також опосередковано впливають на реалізацію фінансових інтересів і встановлюють підґрунтя для діяльності суб'єктів бюджетних правовідносин.

В обставинах децентралізації економіки, поширення бюджетних прав місцевих органів влади і надання самостійності та рівності в бюджетних відносинах регіонам врахування бюджетних інтересів всіх учасників бюджетного процесу набуває подальшого розвитку. Поступовий перерозподіл бюджетних повноважень від центру до регіонів дає позитивний результат у бюджетній системі тільки за умови здійс-

нення відповідного правового регулювання шляхом впровадження в бюджетне законодавство норм, що поширюють права учасників бюджетного процесу по розподілу та витрачання бюджетних коштів. В іншому випадку виникають підстави для диктату або для свавілля з боку окремих учасників бюджетного процесу. Отже, межі фінансових інтересів учасників бюджетного процесу поширюються за рамки суто бюджетних відносин і охоплюють інші ланки фінансової системи, що, безумовно, потребує перегляду правових засад бюджетних відносин.

Висновки. Таким чином, широке коло відносин у бюджетній сфері потребує відповідної правової регламентації, яка охоплюється нормами конституційного права, фінансового права, бюджетного права, ґрунтується на принципах і правових засадах публічної бюджетної діяльності, що і дає об'єктивні підстави для формування правового інституту регулювання фінансових інтересів учасників бюджетного процесу. В цих умовах увага до нормативно-правового забезпечення методологічної та організаційної бази бюджетного права значно підвищується. Відсутність законів про міжбюджетні відносини, бюджетний контроль та пробіли у чинному Бюджетному кодексі України щодо принципів бюджетно-матеріальної та бюджетно-процесуальної діяльності, як важливіших інститутів бюджетного права є суттєвим недоліком чинного бюджетного законодавства.

Все відмічене має реалізовуватись виключно на підставах і в межах встановлених чинними нормативно-правовими актами. Вказівка на останній момент є дуже важливою, тому, що фактично захисту підлягають тільки ті права та інтереси учасників бюджетного процесу, які охороняються законом.

З врахуванням викладених положень, під поняттям захисту прав і законних інтересів учасників бюджетного процесу варто розуміти закріплену у діючих нормативно-правових актах можливість кожного учасника бюджетного процесу самостійно здійснювати дії чи звернутись до компетентних державних органів з вимогою здійснення ними дій, що направлені на забезпечення його фінансових інтересів в бюджетних відносинах, недоторканості його прав і законних інтересів, припинення їх порушення і ліквідацію наслідків цих порушень.

Література

1. Про Державний бюджет на 2016 рік : закон України : від 25.12.2015р. № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.
2. Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 р. № 569-р // Урядовий кур'єр від 12.09.2012 № 164
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій і захисту фінансових інтересів держави : закон України від 28.12.2014р. № 77- VIII // Відомості Верховної Ради України.- 2015.- №11- ст.420
4. Гетманцев Д.О. Щодо значення публічного інтересу для фінансового права // Часопис Київського університету права, 2011.- № 4.- С. 150-153
5. Бутченко Т.І. Сутність державного інтересу / Т.І. Бутченко // Електронний ресурс від від 11.10.2008 р. // http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_35_3.pdf

6. Федорчук О.М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку // О.М.Федорчук / Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право . - Острог, 2003- 232 с.
7. Воронова Л.К. Фінансове право України. Підручник. / Л.К.Воронова - К., Прецедент: Моя книга, 2006.- 448 с.
8. Музика-Стефанчук О.А. Публічний інтерес у бюджетних правовідносинах // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.-2011.-№3.-С. 337-344
9. Дем'яненко Т.М. Розмежування публічних інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності / Т.М. Дем'яненко // Наше право – 2009.- №3.- с. 116-123
10. Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Электронный ресурс: <https://www.lawmix.ru/comm/2194>
- 11.Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків : Бізнес-Інформ, 1998. – 236 с.
- 12.Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М., 2000. – 576 с.
- 13.Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник.— К.: Атіка.— 2001.— 176 с.
- 14.Ніщимна С. О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія / С.О. Ніщимна .- Чернівці : ЧДІЕУ, 2013.- 376 с.

References

1. On the State Budget for 2016 : the Law of Ukraine dated from December 25, 2015 No. 928-VIII // Vidomosti of Verkhovna Rada of Ukraine. – 2016. – No. 5. – P. 54.
2. The Concept of Ensuring the National Security in the Financial Sphere. Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated from August 15, 2012 No. 569-r // Uriadovi kurier dated from September 12, 2012 No. 164.
3. On Amending Some Regulatory Acts of Ukraine Regarding Additional Guarantees and Protection of financial Interests of the State : the Law of Ukraine dated from December 28, 2014 No. 77- VIII // Vidomosti of Verkhovna Rada of Ukraine. – 2015. – No. 11 – p. 420.
4. D. O. Hetmantsev, On Determining the Public Interest for the Financial Law // chasopys of Kyiv University of Law, 2011. – No. 4. – P. 150-153.
5. T. I. Butchenko, The Essence of the State Interest / T. I. Butchenko // Internet Resource dated from October 11, 2008 // http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_35_3.pdf
6. O. M. Fedorchuk, Legal Basis of Protecting the Rights and Legal Interests of Tax Payers in the Administrative Proceedings // o. M. fedorchuk / Synopsis of a Thesis for a Candidate in Jurisprudence. Speciality : 12.00.07 – theory of management; administrative law and procedure; financial law; information law. – Ostroh, 2003. – 232 p.
7. L. K. Voronova, Financial Law of Ukraine. Textbook. / L. K. Voronova. – K., Pretsedent: Moia Kniha, 2006. – 448 p.
8. O. A. Muzyka-Stefanchuk, public Interest within Budget Legal Relations // Naukovyi Visnyk of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. – 2011. – No. 3. – P. 337-344.
9. T. M. Demianenko, Differentiation of Public Interests of State Authorities and Local Self-Governments in the Financial Sphere / T. M. Demianenko // Nashe Pravo. – 2009. – No. 3. – p. 116-123.
- 10.A. A. Nechai, Public Funds as a Category of the Current Financial Law // Internet Resource : <https://www.lawmix.ru/comm/2194>
- 11.N. V. Sydorova, Theoretical Basis of the Budgetary Law / N. V. Sydorova. – Kharkiv : Bisnes-Inform, 1998. – 236 p.
- 12.Philosophical Encyclopedic Dictionary. – М. : INFRA-M., 2000. – 576 p.
- 13.P. M. Rabinovych, Basis of general Theory of Law and State. Fifth edition, with changes. Teaching Medium. – К.: Atika. – 2001. – 176 p.
- 14.S. O. Nishchymna, Principles of the Public Financial Activities in Ukraine : Monograph / S.O. Nishchymna. – Cgernihiv : ChDIEU, 2013. – 376 p